

CAI
UNI
-78T661

Government
Publications



3 1761 11635124 8

Trade realities in Canada and the issue of "sovereignty-association"

Highlights of a Report
in the series

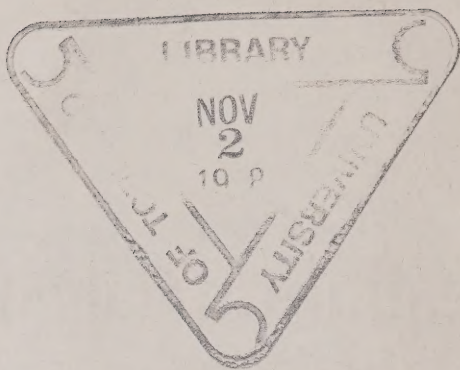
Understanding Canada



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

University of Toronto
Library



PREFACE

This publication summarizes a study of manufacturing trade in Canada, published by the Government of Canada in the interest of contributing to public discussion.

Copies of the full text of Trade Realities in Canada and the Issue of "Sovereignty-Association" may be obtained by writing to:

Canada
**Canadian Unity Information
Office**

**P.O. Box 1986, Station B
Ottawa, Ontario
K1P 6G6**

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

Trade Realities in Canada and the Issue of “Sovereignty-Association”

Introduction

The Government of Quebec and the Parti Québécois are advocating a new national status for the Province of Quebec. They call it "sovereignty-association."

It is difficult to discuss this concept in detail at this stage, because those who advocate "sovereignty-association" have yet to explain exactly what it means or what the implications might be. However, "sovereignty" presumably would mean political independence for Quebec, while "association" would involve continued economic and trading relationships with the nine remaining provinces of Canada.

The idea may have surface appeal. It suggests that Quebec could drop out of the Federation, and yet carry on business as usual without incurring the full economic price of independence. Clearly, however, there are a great number of questions that cast doubt on the viability of the proposal.

Would an independent Quebec have its own currency? Is it realistic to expect that a divided Canada would continue to have a common tariff policy? What sort of political and institutional structures would be required to permit management of the economic association in a manner satisfactory to both Quebec and Canada? Would the political and institutional structures be much different from a federal system of government? Is it practical to expect that sovereignty-association would be an effective means for overcoming

problems of intergovernmental co-ordination, consultation and duplication? Would the proposed fundamental changes in political and economic structures enhance living standards or the quality of life?

This line of questioning should cause one to reflect seriously on the credibility of the concept of sovereignty-association. Moreover, it should be noted that these questions are based on the assumption that the other provinces would find it in their interests to carry on business as usual with an independent Quebec. Advocates of sovereignty-association point to the high degree of economic integration that already exists in Canada—especially between Quebec and Ontario—and they argue that commercial interests would dictate business as usual.

This reasoning, however, has been rejected by community leaders in the rest of Canada. The premiers of the four Western provinces, meeting in Brandon, Manitoba, last year, put it this way in their final communiqué:

The premiers firmly rejected the concept of 'independence with economic association', believing it to be neither in the economic interests of Western Canada nor in the broader interests of Canadians as a whole. The strength of Canada and the rationale for Canada is founded upon each of the regions complementing one another and balancing the weaknesses and strengths. These conditions change over time and sacrifices are involved but the commitment to one country is essential if the benefits of Confederation are to

endure over time and through all circumstances.

Premier William Davis of Ontario stated his position in these words:

It would be absolutely foolhardy for the government of Quebec to believe that it could have both independence and economic association with the rest of Canada.

Business leaders have also challenged the notion that economic interests would favour a negotiated association. Pierre Nadeau, chairman and president of Petrofina Canada Ltd., has spoken out forcibly against such a view:

The independence of Quebec, in my opinion, would bring about a climate of 'everyone for himself' from one ocean to the other. So I very strongly doubt the chances of success of a real economic association with the rest of Canada.

In spite of strong assertions such as these, sovereignty-association is still being put forward as a viable compromise between outright separation and renewed federalism.

The debate on the future of Canada, of course, involves more than the economic aspects. There are emotions and commitments that preclude the dispassionate creation of two nations out of one. Nonetheless, the economic interests of Quebec and the other provinces will be an important factor in shaping future relations, and they must be considered.

The report entitled *Trade Realities in Canada and the Issue of "Sovereignty-Association"* examines one dimension of these economic interests—the degree of commercial interdependence among the provinces as shown by an analysis of trade in manufactured goods. The analysis is based on Statistics Canada surveys of manufacturing shipments for 1967 and 1974 and on similar studies carried out by Quebec over the period 1961-73.

The following is a summary of major points concerning the realities of manufacturing trade in Canada.

Where the Goods are Manufactured

Most of the manufacturing activity in Canada takes place in Ontario and Quebec, and it follows that manufacturing is a vital factor in the economies of these two central provinces. In fact, manufacturing accounts for 70 per cent of Ontario's goods-producing output and 65 per cent of Quebec's goods-producing output.

The other provinces rely much more heavily on the primary industries, such as farming, fishing, forestry, mining, and the production of oil and natural gas.

Manufacturing accounts for less than 30 per cent of the value of goods produced in the West, and only 36 per cent of goods produced in the Atlantic region.

Over the past decade, increasing attention has been paid to the regional distribution of development in Canada, and between 1967 and 1974, there were signs of some progress toward a better distribution of manufacturing activity across the country. Of 133,000 new manufacturing jobs created in that period, 38 per cent were created in the Atlantic and Western regions.

Bargaining Strengths and Weaknesses

Over the same period, manufacturing activity in Quebec has generally been falling behind that of Ontario. Quebec's share of manufacturing employment dropped from

33.8 per cent in 1961 to 30.6 per cent in 1976, and output declined from 30.3 per cent of the Canadian total to 25.9 per cent between 1961 and 1976. This decline has occurred in spite of a range of federal and provincial industrial incentives designed to strengthen the Quebec economy.

Facts and figures indicate that the present industrial structure in Quebec puts the province in a weak position to negotiate an economic association with the rest of Canada.

The weaknesses identified in the report include a concentration of labour-intensive industries related to forest products and leather, textiles, knitting mills and clothing, which are highly protected by tariffs. Modern, high-productivity industries are less developed.

Average productivity of Quebec manufacturing in 1976 was 17 per cent below that of Ontario and 13 per cent below the Canadian average.

From a detailed examination of these and other factors, it can be shown that in selling its manufactured goods Quebec is at least four times more dependent on the other nine provinces than they are on Quebec.

Because of its weak bargaining position, an independent Quebec negotiating with the rest of Canada would probably have to settle for something much less advan-

tageous than what it enjoys now as a partner in the Federation.

There would be dislocations and readjustments in all regions of Canada, but it is in Quebec that the adjustments would be the most painful.

Highlights of the Report's Conclusions

- An examination of the trade flow in manufacturers' shipments indicates that Ontario, the West and the Atlantic region make up a much more important market for Quebec, than Quebec does for the other nine provinces.
- Quebec exports far more manufactured goods to the rest of Canada than the rest of Canada ships to Quebec: In 1974 Quebec experienced a trade surplus of over \$1 billion in manufactured goods with the rest of Canada.
- Quebec's dependence on markets in the other nine provinces increased in the 1967-74 period, while the reverse was true for the rest of Canada, and particularly Ontario.
- More than 30 per cent of Quebec's manufacturing output is sold in the other nine provinces; furthermore, these sales account for one-third of Quebec's manufacturing employment.
- In Quebec's key industries, an estimated 140,000 jobs depend on sales to the

other provinces. A healthy provincial economy in Quebec is vital to sustain another 226,000 manufacturing jobs.

- Any serious dislocation in the manufacturing industries could have a severe impact on employment in primary, construction and service industries that support manufacturing.
- The advocates of sovereignty-association argue that the existing interdependence in trade, particularly between Quebec and Ontario, would guarantee business as usual. However, the facts and figures indicate this interrelationship is much more important to Quebec than it is to Ontario. More than 20 per cent of Quebec's manufacturing output was shipped to Ontario in 1974, while Ontario sold just 11.8 per cent of its manufactured goods to Quebec.
- The key relationship is not between Quebec and Ontario, but rather, between Ontario and the Western and Atlantic provinces. A new Canada of only nine provinces would almost certainly mean a fundamental realignment of interests among the regions, and result in a very different relationship between Ontario and Quebec.
- If Quebec were to become independent, the other nine provinces could move to reduce consumer prices by allowing in less expensive imported goods, and could act to diversify their own industrial base.

- Quebec's large trade surplus in manufactured goods with the rest of Canada depends almost entirely on the province's highly-protected traditional industries, especially textiles and clothing.
- The present tariff structure is of greater benefit to Quebec than to any other province; Quebec also benefits from the recent imposition of strict quotas on imports of clothing and footwear.
- The importance of foreign markets has increased considerably for all regions except Quebec.

The report concludes that the people of Quebec are, in effect, being asked to vote in support of a proposition that would in all likelihood be rejected by the other nine provinces, for sound economic reasons.

In those circumstances, one could say that the choice facing Quebec is outright separation and the economic consequences that would result, or a continuing partnership in a renewed Federation.

En conclusion, l'étude démontre qu'on demande en réalité aux Québécois de voter en faveur d'un arrangement que les neuf autres provinces rejetteraient probablement pour des considérations économiques bien fondées.

Dans ce cas, il semblerait que le choix qui s'offre au Québec soit le suivant: la séparation totale avec les conséquences économiques qu'elle impliquerait, ou le maintien de sa participation à un fédéralisme renouvelé.

l'Ontario, mais plutôt celles de l'Ontario avec les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique. Dans un nouveau Canada réduit à neuf provinces, on assisterait tout probablement à un réalignement fondamental des intérêts interrégionaux, ce qui provoquerait la modification radicale des relations entre l'Ontario et le Québec.

- Si le Québec se séparait, les neuf autres provinces pourraient en profiter pour faire baisser les prix à la consommation en autorisant des importations à prix plus bas et pour encourager la diversification de leurs propres industries.

- Pour ce qui est des biens manufacturés, le Québec a un important surplus dans son commerce avec les autres provinces, mais ce surplus provient presque entièrement des industries traditionnelles fortement protégées, en particulier celles du textile et du vêtement.

- La structure tarifaire actuelle est plus avantageuse pour le Québec que pour toute autre province; le Québec bénéficie aussi d'une récente imposition de contingents sévères sur les importations de vêtements et de chaussures.

- L'importance des marchés étrangers s'est considérablement accrue dans toutes les régions, sauf au Québec.

- Plus de 30 p. 100 de la production manufacturière du Québec est vendue dans les neuf autres provinces; de plus, ces ventes justifient le tiers des emplois manufacturiers du Québec.

- Quelque 140 000 emplois, dans les industries les plus importantes du Québec, dépendent des ventes aux autres provinces. Une saine économie provinciale au Québec est essentielle pour maintenir 226 000 autres emplois dans le secteur manufacturier.

- Tout bouleversement majeur dans les industries productrices pourrait avoir de lourdes conséquences sur l'emploi dans les industries primaires, dans les industries de la construction et dans les industries de service qui soutiennent le secteur manufacturier.

- Les tenants de la notion de souveraineté-association prétendent que l'interdépendance actuelle dans les échanges commerciaux, particulièrement entre le Québec et l'Ontario, assurerait le statu quo des affaires. Cependant, les faits et les chiffres indiquent que cette interdépendance est bien plus importante pour le Québec qu'elle ne l'est pour l'Ontario. Plus de 20 p. 100 de la production manufacturière du Québec a été livrée en Ontario en 1974, tandis que l'Ontario n'a vendu que 11,8 p. 100 de ses biens manufacturés au Québec.

- Les relations à considérer ne sont pas celles qui existent entre le Québec et

dependant des neuf autres provinces qu'elles ne le sont de lui.

Un Québec indépendant serait donc en mauvaise position pour négocier avec le reste du Canada et devrait probablement se contenter d'une situation moins avantageuse que celle qu'il connaît maintenant en tant que partenaire de la Fédération.

Des bouleversements et des réajustements se produiraient dans toutes les régions du Canada, mais c'est au Québec que les ajustements seraient les plus pénibles.

Sommaire des conclusions de l'étude

- Les données relatives aux échanges de biens manufacturés indiquent que l'Ontario, l'Ouest et la région de l'Atlantique constituent pour le Québec un marché beaucoup plus important que le Québec pour les neuf autres provinces.
- Le Québec exporte beaucoup plus de biens manufacturés dans le reste du Canada qu'il n'en importe de celui-ci; en 1974, le Québec bénéficiait d'un surplus de plus d'un milliard de dollars dans ses échanges de biens manufacturés avec le reste du Canada.
- La dépendance du Québec sur les marchés dans les neuf autres provinces a augmenté de 1967 à 1974, tandis que le contraire se produisait pour le reste du Canada, et particulièrement pour l'Ontario.

- Plus de 30 p. 100 de la production manufacturière du Québec est vendue dans les neuf autres provinces; de plus, ces ventes justifient le tiers des emplois manufacturiers du Québec.

- Quelque 140 000 emplois, dans les industries les plus importantes du Québec, dépendent des ventes aux autres provinces. Une saine économie provinciale au Québec est essentielle pour maintenir 226 000 autres emplois dans le secteur manufacturier.

- Tout bouleversement majeur dans les industries productrices pourrait avoir de lourdes conséquences sur l'emploi dans les industries primaires, dans les industries de la construction et dans les industries de service qui soutiennent le secteur manufacturier.

- Les tenants de la notion de souveraineté-association prétendent que l'interdépendance actuelle dans les échanges commerciaux, particulièrement entre le Québec et l'Ontario, assurerait le statu quo des affaires. Cependant, les faits et les chiffres indiquent que cette interdépendance est bien plus importante pour le Québec qu'elle ne l'est pour l'Ontario. Plus de 20 p. 100 de la production manufacturière du Québec a été livrée en Ontario en 1974, tandis que l'Ontario n'a vendu que 11,8 p. 100 de ses biens manufacturés au Québec.

- Les relations à considérer ne sont pas celles qui existent entre le Québec et

dépendant des neuf autres provinces qu'elles ne le sont de lui.

Un Québec indépendant serait donc en mauvaise position pour négocier avec le reste du Canada et devrait probablement se contenter d'une situation moins avantageuse que celle qu'il connaît maintenant en tant que partenaire de la Fédération.

Des bouleversements et des réajustements se produiraient dans toutes les régions du Canada, mais c'est au Québec que les ajustements seraient les plus pénibles.

Sommaire des conclusions de l'étude

- Les données relatives aux échanges de biens manufacturés indiquent que l'Ontario, l'ouest et la région de l'Atlantique constituent pour le Québec un marché beaucoup plus important que le Québec pour les neuf autres provinces.
- Le Québec exporte beaucoup plus de biens manufacturés dans le reste du Canada qu'il n'en importe de celui-ci; en 1974, le Québec bénéficiait d'un surplus de plus d'un milliard de dollars dans ses échanges de biens manufacturés avec le reste du Canada.
- La dépendance du Québec sur les marchés dans les neuf autres provinces a augmenté de 1967 à 1974, tandis que le contraire se produisait pour le reste du Canada, et particulièrement pour l'Ontario.

rapport à celle de l'Ontario. La part du Québec dans les emplois créés par les industries manufacturières est passée de 33,8 p. 100 en 1961 à 30,6 p. 100 en 1976, tandis que la production passait de 30,3 p. 100 du total canadien en 1961 à 25,9 p. 100 en 1976. Cette baisse de la production s'est produite malgré un éventail de programmes fédéraux et provinciaux d'aide à l'industrie, destinés à attirer l'économie du Québec.

Les faits et les données indiquent que la structure industrielle actuelle du Québec place cette province dans une mauvaise position pour négocier une association économique avec le reste du Canada.

Les faiblesses relevées dans cette étude englobent des industries qui emploient une main-d'œuvre nombreuse. Ces industries sont reliées aux produits forestiers, ainsi qu'aux secteurs du cuir, du textile, de la bonneterie et du vêtement qui sont fortement protégés par une politique tarifaire. Les industries modernes, à productivité élevée, sont moins développées.

En 1976, la productivité moyenne dans le secteur manufacturier du Québec était de 17 p. 100 inférieure à ce qu'elle était en Ontario et de 13 p. 100 inférieure à la moyenne canadienne.

Une analyse détaillée de ces données et d'autres facteurs nous montrent qu'en vendant ses biens manufacturés, le Québec est au moins quatre fois plus

Où les biens sont-ils manufacturés?

La majeure partie de l'activité manufacturière du Canada se situe en Ontario et au Québec; cette activité constitue donc un facteur d'importance primordiale dans l'économie de ces deux provinces centrales. En effet, le secteur manufacturier représente 70 p. 100 de la production des biens en Ontario et 65 p. 100 au Québec.

Les autres provinces comptent beaucoup plus sur les industries primaires, telles que l'agriculture, la pêche, la foresterie, l'exploitation des mines et la production de pétrole et de gaz naturel.

Le secteur manufacturier représente moins de 30 p. 100 de la valeur des biens produits dans l'Ouest, et seulement 36 p. 100 des biens produits dans la région de l'Atlantique.

Au cours de la dernière décennie, on a porté une attention de plus en plus grande à la répartition régionale du développement au Canada et, entre 1967 et 1974, on a assisté à une tendance vers le progrès dans la répartition de l'activité manufacturière à travers le pays. Ce sont les régions de l'Atlantique et de l'Ouest qui ont bénéficié de 38 p. 100 des 133 000 nouveaux emplois créés pendant cette période.

Les points forts et les faiblesses des positions de négociation

Pendant cette période, l'activité manufacturière au Québec a tiré de l'arrière par

Le débat sur l'avenir du Canada fait évidemment intervenir bien plus que des considérations économiques. Il y a des sentiments et des attachements qui s'opposent à la froide division d'une nation en deux, mais il n'en reste pas moins que les intérêts économiques du Québec et des autres provinces contribueront largement à dicter la forme que prendront les relations, et qu'ils doivent donc être pris en considération.

Le rapport intitulé *Les réalités commerciales au Canada et la question de la «souveraineté-association»* se penche sur l'un des aspects de ces intérêts économiques, celui du degré de l'interdépendance commerciale des provinces tel que démontré par une analyse du commerce des biens manufacturés. L'analyse est fondée sur les enquêtes menées par Statistique Canada sur les livraisons de biens manufacturés en 1967 et 1974, et sur des études similaires effectuées par le gouvernement du Québec entre 1961 et 1973.

Ce qui suit est un sommaire des points saillants des réalités du commerce des biens manufacturés au Canada.

d'une association économique», estimant qu'elle n'est ni dans l'intérêt économique de l'Ouest du Canada, ni dans l'intérêt plus général de l'ensemble des Canadiens. La force du Canada et sa raison d'être tiennent à ce que chacune des régions complète les autres et en équilibre les forces et les faiblesses. Ces conditions évoluent et exigent des sacrifices, mais le dévouement à un seul et même pays est essentiel si l'on veut que les avantages de la Confédération résistent au temps et à toutes les situations.»

Le premier ministre de l'Ontario, William Davis, définissait sa position en ces termes:

«Il serait absolument insensé pour le gouvernement du Québec d'imaginer qu'il puisse avoir à la fois l'indépendance et l'association économique avec le reste du Canada.»

Des dirigeants d'entreprise ont également contesté l'idée que les intérêts économiques puissent militer en faveur d'une association négociée. Pierre Nadeau, président du conseil d'administration et premier directeur général de Petrofina Canada, l'a clairement dénoncée:

«L'indépendance du Québec créerait, à mon avis, un climat de «chacun pour soi», d'un océan à l'autre. C'est pourquoi je doute très fortement des chances de succès d'une véritable association économique avec le reste du Canada.»

En dépit d'opinions aussi tranchées, l'idée de souveraineté-association continue d'être mise de l'avant comme un compromis valable entre la séparation totale et un fédéralisme renouvelé.

Canada? Cette structure politique et institutionnelle serait-elle très différente d'un régime fédéral? Est-il logique de penser que la souveraineté-association soit un moyen efficace de surmonter les problèmes de coordination et de consultation intergouvernementale, et le chevauchement des compétences? Les changements fondamentaux que subiraient les structures politiques et économiques amèneraient-ils une amélioration du niveau de vie ou de la qualité de la vie?

Cette série de questions doit nous amener à réfléchir sérieusement sur la crédibilité de la notion de souveraineté-association. Il faut en outre souligner que ces questions partent de l'hypothèse que les autres provinces trouveraient qu'il est dans leur intérêt de maintenir les liens actuels avec un Québec indépendant. Les tenants de la souveraineté-association, soulignant la profonde intégration économique qui existe déjà au Canada—et plus spécialement entre le Québec et l'Ontario—prétendent que les intérêts commerciaux garantiraient alors le maintien des accommodements actuels.

Ce raisonnement a pourtant été rejeté par les dirigeants des autres régions du Canada. Les premiers ministres des quatre provinces de l'Ouest, réunis l'an dernier à Brandon, au Manitoba, s'exprimaient ainsi dans leur communiqué final:

«Les premiers ministres rejettent catégoriquement la notion «d'indépendance assortie

Le gouvernement du Québec et le Parti Québécois revendiquent un nouveau statut national pour la province de Québec. Ils utilisent, pour le décrire, l'expression «souveraineté-association».

Il est actuellement difficile de préciser cette notion puisque ceux qui s'en font les défenseurs n'ont pas encore expliqué clairement ce qu'elle signifie, ni quelles en seraient les implications. On peut toutefois présupposer que la «souveraineté» signifie l'indépendance politique du Québec, tandis que l'«association» sous-entend le maintien de relations économiques et commerciales avec les neuf autres provinces du Canada.

La notion peut paraître séduisante au premier abord. Elle laisse entendre que le Québec pourrait se retirer de la Fédération tout en maintenant le rythme de ses affaires comme si de rien n'était et sans être obligé de payer le plein prix de l'indépendance au plan économique. De toute évidence, cependant, une longue série de questions jettent le doute sur la viabilité d'un tel projet.

Un Québec indépendant aurait-il sa propre monnaie? Est-il réaliste d'esperer qu'un Canada divisé conserverait une politique douanière commune? Quelle structure politique et institutionnelle faudrait-il mettre en place pour assurer le fonctionnement de cette association économique d'une manière qui satisfasse à la fois le Québec et le

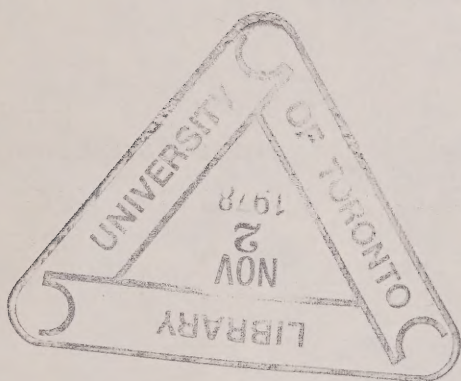
Les réalités commerciales au Canada et la question de la «souveraineté-association»

PRÉFACE

Cette publication est le résumé d'une étude sur le commerce des biens manufacturés au Canada, publiée par le gouvernement du Canada en guise de contribution à la discussion publique.

On peut obtenir des exemplaires du texte intégral de l'étude sur Les réalités commerciales au Canada et la question de la «souveraineté-association» en écrivant au:

Centre d'information sur l'unité
canadienne
C.P. 1986, Succursale postale «B»
Ottawa (Ontario)
K1P 6G6



Les réalités commerciales au Canada et la question de la «souveraineté-association»

Sommaire d'une étude

de la série

Pour comprendre le Canada



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada